

地方税財政のあり方についての意見（案）

— 地方分権推進のための三位一体改革の進め方について —

まえがき

当調査会は、平成13年11月19日に内閣総理大臣から「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」についての諮問を受け、平成14年7月1日の第3回総会において5点の調査審議事項を定めた。その一つが「地方税財政のあり方について」である。

国と地方との役割分担や責任分野を明確化するとともに、地方が責任を持つべき分野について自己決定と自己責任の原則を徹底する地方分権改革は、平成12年の地方分権一括法の施行を経て次なる段階を迎えている。平成13年6月14日の地方分権推進委員会最終報告が示すように、残された最大の課題の一つは、地方税財政の問題である。中央集権型の現在の政治行政システムを地方分権型の新しいものに切り換えることこそが、構造改革の真髄であり、当調査会は、これまでの地方分権改革の議論も踏まえながら、地方分権の時代に相応しい地方税財政制度の姿について幅広く調査審議を重ねているところである。

一方、政府においては、平成14年6月25日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」に基づき、国の歳出構造改革の観点から、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含

む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る改革工程を含む改革案を1年以内を目途にとりまとめることとされており、その検討作業が大詰めを迎えている。

こうした状況を踏まえ、当調査会としては、地方税財政のあり方のうち、現下の喫緊の課題である三位一体の改革に絞って、地方分権の推進の基本に立ち返って、その考え方を整理し、意見として提出することとした。三位一体の改革が、地方分権推進の流れに沿って実現することを強く期待したい。

なお、当調査会としては、地方税財政のあり方全般については、各方面の意見を踏まえながら、引き続き、最終的な答申に向けて精力的に調査審議を続けていく所存である。

1 地方財政の現状と課題

2 1世紀を迎え、我が国の内政を取り巻く環境は大きく変貌してきており、個性豊かな地域社会の形成や少子・高齢社会への対応、地域経済の活性化など新たな諸課題に直面している。今後はこれらの新たな課題に迅速・的確に対応することのできる政治行政システムに転換していくため、官民の役割分担の見直しを進めるとともに、国と地方の関係は地方分権型の新しい行政システムへ移行していくことが必要である。すなわち、地方へ権限と税源を移譲すると同時に地方公共団体における裁量の幅を広げ自由度を高めることにより、地方が自ら

の地域のあり方を決定し得る仕組みへと変革していくことが求められている。

このような状況の中で、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」において、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方の三位一体の改革を進めていくこととされた。この三位一体の改革の具体化は、こうした地方分権時代にふさわしい地方税財政基盤の確立という目的を基本に据えて進めていくことが必要である。

一方、現下の地方財政は、年間約17兆円に上る財源不足を生じ、その多くを借入金で補てんせざるを得ない状況が続いている。その結果、地方財政の借入金残高は平成15年度末で199兆円に達しており、非常事態とも言うべき段階に至っている。したがって、地方公共団体においても歳出の見直しなど財政健全化のための取組みをこれまでも増して進めていく必要があるが、このような事態に至った背景には、引き続き景気の低迷により大幅な税収不足が生じていることのほか、国が行った数次の景気対策による公共事業の追加や地方税を含めた減税の実施に伴う影響など国の財政運営に伴いそれと密接に関連する地方財政においても財源不足が拡大したという問題がある。

このため、国と地方の役割分担のあり方を見直すとともに、国・地方を通ずる徹底した行財政の簡素・効率化を進め、各地方公共団体自らもさらなる徹底的な行財政改革を推進しながら、公共サービスと国民負担のバランスの再検討などを議論していくことも必要になると

考えられる。

また、地方公共団体と地域住民の協働による共助社会の構築を進めるとともに、公共サービスのあり方を見直すという観点から、地域社会におけるNPOその他の民間セクターとのパートナーシップを確立していくことが重要な課題となっている。全国各地に所在する郵便局を拠点とする全国的ネットワークシステムを地方行財政基盤の強化、効率性の向上という観点から活用していくことも検討していく必要がある。

さらに、中間報告で述べたように、地方分権型社会においては、基礎的自治体は住民自治に基づき自立性の高い行政主体として、住民に身近な事務を幅広く処理することのできる体制を構築すべきであり、市町村合併により基礎的自治体の行財政基盤を充実強化することが望ましい。そのためには、平成17年3月の市町村の合併の特例に関する法律の期限までにできる限り、自主的な合併の成果をあげることが必要であり、国及び都道府県としても、自主的合併が進展するように様々な取組みを進めていくことが肝要である。

2 三位一体の改革の推進

(1) 基本的な考え方

三位一体の改革については、国・地方を通ずる行財政改革の一環としてだけでなく、地方分権の理念を踏まえ、歳出面で国の関与の廃止・縮減により地方の自由度を高めるとともに、歳入面におい

ても、受益と負担について真に地方が自主的に選択できるというシステムを前提に、その関係の明確化を図るという考え方から、地方税中心の歳入体系の構築を目指し、地方歳入に占める地方税のウェイトを高めることを基本に据えて進めていく必要がある。その際、税源移譲、地方交付税の見直し、国庫補助負担金の廃止・縮減等の改革を、同時併行で一体のものとして相互にバランスを図りながら進めていくことが重要である。

具体的な進め方としては、地方一般財源、とりわけ自主財源である地方税の拡充を目指して国庫補助負担金を廃止・縮減した上で、その財源を地方税として移譲するとともに、一般財源ではあるが国への依存財源である地方交付税の一部も、両者のバランスを考慮しながらこれを地方税へ振り替えることを基本的な方向とするべきである。

これにより、不交付団体である市町村の住民の割合を増大させるとともに、国庫補助負担金に極力依存せずに、自立的な財政運営を営むことができる地方公共団体を増加させることを目指すべきである。

(2) 税源移譲を含む税源配分の見直し

税源移譲を含む国と地方の税源配分の見直しに当たっては、応益性や負担分任性という地方税の性格に十分留意しつつ、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系を構築する取組みを進める必要がある。

また、国・地方を通じ基幹的な税源は全て法定税目とされていることから、地方税源の拡充は、これら法定された基幹税目の移譲を中心に行われる必要があり、このような観点から個人住民税の拡充・比例税率化や地方消費税の拡充などを中心に進めるべきである。

こうした取組みを進めることにより、現在、歳出純計に占める国と地方の歳出の割合は概ね4対6であるのに対し、租税総額に占める国税と地方税の割合は概ね6対4という状況を改めていき、国と地方の行政任務や地方分権の理念を踏まえつつ、租税総額に占める地方税のウェイトを高め、国税と地方税の税源配分が1対1となることを目指すべきである。

また、地方公共団体が課税自主権をさらに活用しやすくなるような方策を検討する必要がある。

なお、課税自主権の活用のみで地方の税財政基盤の拡充を図ることには限界があることに留意すべきである。

(3) 地方交付税の改革

地方交付税については、財源保障機能をめぐって様々な議論が行われているが、財源保障機能は、国が地方公共団体に対して、仕事を義務付け又は実質的に地域格差を容認しないことを前提に仕事を委ねる仕組みとしていることと不可分の関係にある。このような国と地方の間の基本的な仕組みを是正・緩和していくことが、地方分権改革のもう一つの重要な柱であるが、我が国においてはこうした仕組みが存続する以上、地方交付税を通じた財源保障は必要不可

欠である。また、国庫補助負担金の廃止・縮減が進めば、地方交付税の財源保障機能の重要性が一層高まることに留意すべきである。

また、現行の地方財政計画は、地方税、地方交付税等の一般財源の総額が、地方公共団体が担う標準的な行政サービスを合理的水準で執行できるよう必要な額を確保するとともに、地方財政の状況を国民・住民に明らかにする仕組みとして必要不可欠である。こういった考え方の根底には、国が地方公共団体の財政力格差の是正を行うことにより、各地方公共団体を一つの国家としてまとめていくとともに、地方公共団体が標準的な行政水準を確保できるよう、財源保障を行う責任を有するという理念が存在することを忘れてはならない。

三位一体の改革においては、税源移譲に伴う地方公共団体間の財政力格差の拡大への対応が解決すべき大きな課題であるが、これについては、国庫補助負担金や地方譲与税などの配分調整を通じた財源均てん化の方策を検討するとともに、できるだけ偏在性の少ない地方税体系を築くことにより対応することが必要である。また、なお残る財政力格差に対処し、各地方公共団体の標準的な行政サービス水準を適切に維持するためには、財源調整・財源保障機能を一体として果たす地方交付税制度の役割は重要である。

なお、近時、地方公共団体間で直接財源を移転する水平的財政調整制度の導入について様々な議論があるが、当調査会としては、水平的財政調整制度は地方税として徴収された財源を他地域の行政

サービスに充てようとするものであって地方税の基本的性格に関わる問題であること、財源を拠出する団体やその住民の理解を得ることが難しいこと、財源拠出団体の徴税意欲が損われる恐れがあることなどの根本的な問題があり、特に地方公共団体の数の多さなどを考慮すると、その実現は困難であると考ええる。現行の地方交付税制度は広義の意味においては水平的財政調整機能を果たしているものと考えられるが、その配分に関して地方公共団体の意見をより的確に反映させる仕組みを検討するなどによりその機能を一層強化していくことが適当である。

地方交付税については、三位一体の改革の中で、その総額のあり方や算定の仕組みの見直しを行っていくことが必要である。

まず、地方交付税の総額については、国庫補助負担金の廃止・縮減額、税源移譲規模等に対応し、バランスを考慮しながら、その見直しを行うことが必要である。さらに、「構造改革と経済財政の中期展望」の期間中、地方財政計画における歳出を中期的な目標の下に計画的に抑制することにより、地方交付税所要額を抑制するよう努めることが必要である。なお、地方債の元利償還金にかかる交付税措置について一部に議論があるが、元利償還金に係る財源保障は国が地方に義務付けている事務に要する施設等の整備のために必要なものであり、総額としての財源保障が必要である。その上で、事業の性格等を考慮しつつ事業費補正等の交付税算定の仕組みについて見直しを行うことは必要であると考ええる。

地方交付税の算定方法については、地方の自主的・自立的・効率的な財政運営を促す方向で見直しを行うことが必要である。具体的には、国の義務付けの見直し、地域格差の容認等国の関与の廃止・縮減に対応した算定の簡素化を行うことにより、地方交付税の算定を通じた個々の事務事業に対する財源保障のあり方を見直していくことが必要である。また、事業費補正・段階補正の見直しを引き続き実施することが必要である。

(4) 国庫補助負担金の廃止・縮減

国庫補助負担金については、これまでの閣議決定等に従って、国庫補助負担事業のあり方の抜本的な見直しに取組み、少なくとも「構造改革と経済財政の中期展望」の期間中に、数兆円規模の削減を目指すべきである。

国庫補助負担金の削減方針はこれまでの地方分権に関する議論や各種閣議決定等において、具体的に示されているところであるが、当調査会としてはこれらを集約して、以下のとおりとするべきものとする。

まず、国庫負担金と国庫補助金の区分に応じて次のような見直しを行うべきである。

国庫補助金については、国家補償的性格を有するもの、災害による臨時巨額の財政負担に対するものなどを除き、原則廃止・縮減するべきである。

また、経常的国庫負担金については、国が一定の行政水準を確保

することに責任を持つべき行政分野に関するものであるが、社会経済情勢等の変化をも踏まえ、国の関与の整理合理化等とあわせて、その対象を真に国が義務的に負担を行うべきと考えられる分野に限定していくべきである。

さらに、総合的に樹立された計画に従って実施させるべき建設事業に係る国庫負担金については、国家的プロジェクト等広域的効果を持つ根幹的な事業などに限定するとともに、類似の国庫補助金も含めて住民に身近な生活基盤の整備等に係るものは地方の単独事業に委ねていくべきである。なお、この場合において、市町村事業に対するものについては、原則として縮減すること、広域性や重要性に応じて対象公共施設に区分が設けられているものについては、その性格に応じて国庫補助負担金の重点化を行うこと、既に完成した社会資本の維持管理や既存ストックの更新は、管理主体である地方公共団体の自主性に委ね、維持補修や日常的な改良工事等小規模なものや効果が地域的に限定されるもの等については、施設の性格も踏まえ、順次廃止・縮減すること、採択基準の段階的引上げ等により縮減を行うこと等に留意すべきである。

また、国庫負担金及び国庫補助金を通じて次のような見直しを行うべきである。

地方公共団体の事務として同化・定着・定型化しているものについては、例えば、法施行事務費に係るもの及び公共施設の運営費・設備整備費に係るものについては、一般財源化を図るとともに、人

件費に係るものについては、必置規制を見直すとともに、原則一般財源化を図るべきである。また、国庫補助負担金が少額のもの、国庫補助負担事業部分が一部にすぎないもの等については、原則として、廃止又は一般財源化を図るべきである。

上記の見直しを行った上で、なお存続する国庫補助負担金については、統合補助金化・交付金化を推進するとともに、国が箇所付けしないという運用を徹底すべきである。

なお、地方分権推進の観点からは、国庫補助負担事業の見直しは事業そのものの廃止・縮減又は一般財源化等を行うべきで、単なる補助率の引下げのような手法は避けるべきである。また、三位一体の改革の中で、国庫補助負担金の廃止・縮減後、引き続き事務事業が存続するものについては、税源移譲等により所要の財源措置が講じられる必要があることは言うまでもなく、単に国の歳出削減を目的として地方への負担転嫁がなされるようなことはあってはならない。これにより、行政水準の確保には支障は生じないことを踏まえて、国庫補助負担金の廃止・縮減に向けて積極的な取組みが行われるべきである。